La portée du droit au logement

« Je veux, si je suis élu président de la République, que d'ici à deux ans, plus personne ne soit obligé de dormir sur le trottoir et d'y mourir de froid. Parce que le droit à l'hébergement, je vais vous le dire, c'est une obligation humaine. Mes chers amis, comprenez le bien : si on est plus choqués quand quelqu'un n'a pas un toit lorsque qu'il fait froid et qu'il est obligé de dormir dehors, c'est tout l'équilibre de la société où vous voulez que vos enfants vivent en paix qui s'en trouvera remis en cause ». Tels ont été les mots de Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle et notamment au discours de Charleville-Mézières, le 18 décembre 2006) On peut sans rien ajouter d'autre qu'aujourd'hui, c'est à dire trois ans après ce discours, des personnes continuent de <<dormir sur le trottoir et d'y mourir de froid>>.

Proclamer un droit est une chose, définir avec précision l'objet auquel il s'applique en est une autre. Pour bon nombre de juristes, la notion de logement n'est pas définie en droit français. Pour combler ce vide juridique, le rapport d'Étienne Pinte (parlementaire) sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, a proposé de le définir « comme un local aménagé aux fins d'habitation, d'une surface et d'une hauteur minimales et comportant un minimum d'équipements le rendant propre à l'habitation ». Le logement serait ainsi défini par sa finalité, c'est à dire l'habitation. A l'inverse, pour d'autres, le droit positif a défini ce qu'est un logement. En effet, l'article L. 111-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) mentionne « les règles générales applicables aux bâtiments d'habitation » et l'article R. 111-1 du même code définit les bâtiments d'habitation comme « les bâtiments ou parties de bâtiment abritant un ou plusieurs logements ». Selon ce même article, « un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances ». Le logement se définit donc par la nature et la finalité des pièces qu'il comporte.

La reconnaissance d'un droit au logement est récente. Elle est apparue comme faisant partie des droits économiques et sociaux qui ont été proclamé après la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit de droits aussi qui ont été consacrés dans les États socialistes. C'est par exemple le droit au travail et à l'emploi, le droit à la protection sociale, le droit de grève, le droit à l'instruction et à la culture. Sur ce point, une distinction est souvent effectuée entre les droits « de » et les droits « à », c'est-à-dire entre les droits d'action et les droits à l'obtention.

Le droit au logement tire sa source de différents textes internationaux ou communautaires, qui en ont progressivement reconnu l'existence, avant qu'il ne soit formellement reconnu par le droit interne. Il est ainsi affirmé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 à l'article 11 et à l''article 25 alinéa 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. Des conventions particulières conclues sous l'égide de l'ONU abordent également la problématique du logement convenable ou décent, c'est le cas pour les réfugiés (convention de 1951), pour les enfants (conventions de 1959 et 1989) et pour les femmes (convention de 1979). La Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentale (CEDH) du 4 novembre 1950 traite directement ou indirectement du logement, ainsi que la Charte sociale depuis sa révision en 1996 qui comporte une affirmation explicite et détaillée d'un droit au logement à l'article 31.

Il est difficile de protéger et de garantir le droit à un logement décent notamment face à d'autres droits qui lui semblent "supérieurs". La question de la portée du droit au logement nécessite la mise en place de mécanismes de protection du droit au logement et de garantir un droit à un logement décent face au droit de propriété.

Cette dissertation est à traiter à l'appui de deux documents. Tout d'abord par rapport à la décision du conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 qui énonce que la loi relative à la diversité de l'habitat est conforme à la Constitution. Et ensuite, face à l'exposé "LE DROIT DE L'HOMME À UN

LOGEMENT DÉCENT" de Pierre Lambert qui est le Président d'honneur de l'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles. A l'aune de ses deux textes il apparait qu'il ne faut pas simplement voir ce qu'est le droit au logement et les personnes concernées, mais surtout de voir ses mécanismes de protection et ce que représente un logement décent face à la dignité humaine et par rapport au droit de propriété.
En effet, le droit de l'Homme à un logement décent est un droit fondamental mais qui se trouve en contradiction avec le droit de la propriété (I), pour garantir ce principe, il faut des mécanismes de protection du droit au logement par la constitution et par la loi (II),

I) Le droit de l'Homme à un logement décent: droit fondamental en contradiction avec le droit de propriété

Le logement est une des conditions première de la dignité humaine, c'est pour cela que le droit à un logement décent est un élément important d'un niveau de vie suffisant (A) pour autant, il est difficile de concilier ce droit au logement avec un autre droit fondamental, le droit de propriété (B).

A) Droit à un logement décent: élément important d'un niveau de vie suffisant

Le logement d'un niveau suffisant doit être entendu comme celui d'un niveau acceptable au regard de la santé, c'est-à-dire salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. Le logement d'un coût abordable doit pour sa part être entendu comme celui qui permet à l'occupant d'en assumer les frais, tout en conservant un niveau de vie minimum.

Le logement décent est une notion récente qui n'est pas sans rappeler celle de logement suffisant ou adéquat du droit international. La notion de décence a été introduite par l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000. Il s'agit d'une obligation qui pèse sur le propriétaire et qui concerne uniquement le rapport entre propriétaire et locataire, elle a également été incluse dans l'article 1719 du code civil, ainsi libellé : « Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière de délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent en bon état d'usage et de réparation (...) » La notion de logement décent a été précisée par le décret du 30 janvier 2002.

Le logement devant permettre d'héberger la famille, les conditions de surface et d'habitabilité répondent également à cette exigence. Le Conseil constitutionnel, en se référant à la <<dignité de la personne humaine>> dans deux décisions rendues en 1994 et 1995 (texte 1) et au droit de mener une vie familiale normale a été le premier à opérer, en droit interne, un lien entre droit au logement et famille. En effet, <<il est impossible de mener une vie familiale normale sans disposer d'un logement décent>>.

Le stock de logements atteint 32 millions d'unités fin 2006 et se subdivise en 57 % de maisons individuelles et 43 % de logements en immeuble collectif. Ce parc se décompose en 27 millions de résidences principales, 3 millions de résidences secondaires et près de 2 millions de logements vacants. Avec 513 logements pour 1 000 habitants (tous logements compris, y compris les logements vacants et les résidences secondaires), la France se trouve au premier rang de l'Union Européenne en terme de logement. Pour autant le cri d'alarme de la fondation Abbé Pierre et les enfants de Don Quichotte montre que la réalité du terrain est tout autre.

Le point de départ en France du droit au logement est la loi Quilliot du 22 juin 1982 loi (« Le droit à l'habitat est un droit fondamental ») puis rappelé par la loi Mermaz du 6 juillet 1989. Mais, la loi du <<31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement >> dite loi Besson a pour objet principal le droit au logement et cela montre l'ampleur de la question en droit français. Avec la loi de 1990, un pas est franchi qui fait obligation à la collectivité de mettre en place les aides nécessaires pour permettre aux personnes en difficultés d'accéder à un logement ou de s'y maintenir, et notamment de produire à leur intention une offre d'habitat accessible. Malgré cela et bien que les années 2000 voient aussi s'amorcer un nouveau rattrapage de la construction, l'évolution du contexte économique d'ensemble, le choix de la décentralisation et la réduction corrélative du rôle de l'État rendent pour des couches relativement larges de la population la satisfaction de leurs besoins en logement de plus en plus problématique. Dans un but de solidarité nationale il faudrait arriver à concilier le droit au logement avec le droit de propriété pour <<qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent>>.

B) La difficile conciliation du droit au logement avec le droit de propriété

L’affirmation de ce droit de propriété n’a pas empêché une certaine relativisation.

La Constitution de l'an VIII affirmait déjà, dans son article 76 le principe en ces termes : « La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. »

La Déclaration des droits de l'homme énonce dans sont article 2 les différents droits de l’homme. Ainsi, aux côtés de la liberté, de la sûreté, et de la résistance à l'oppression est citée en second lieu la propriété. Ce droit ne fait pas l’objet d’autres précisions dans la déclaration si ce n’est dans l’article 17 où il est qualifié d’« inaliénable et sacré».

L’article 1er, du protocole additionnel n° 1 (1952) à la Convention européenne des droits de l’homme déclare : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. » L'article 17 de la DUDH protège aussi le droit de propriété.

le caractère constitutionnel du droit de propriété est-il devenu indéniable dans sa décision du 16 janvier 1982 « Lois de nationalisation » ainsi que dans celle du 30 décembre 1982 « Transports intérieurs », le Conseil constitutionnel a, une nouvelle fois, fait référence au droit de propriété tel qu'il figure dans la Déclaration des droits de 1789. ».

Le droit de propriété a donc valeur constitutionnelle et semble donc <<véritablement sacralisé>>.

De plus les deux décisions du conseil constitutionnel sont plus ancienne que la décision du <<19 janvier 1995 : Loi relative à la diversité de l'habitat>> ce qui renforce la valeur du droit de propriété face au droit au logement. Ainsi, << le droit à un logement décent s’affirme surtout en conflit avec le droit de la propriété privée>>. Il semble que les sources du droit de propriété aient plus de poids que celle du droit au logement mentionné en introduction.

Les atteintes ne comportant pas privation du droit de propriété sont conformes à la Constitution si elles ne mettent pas en cause les principes à valeur constitutionnelle. Si par contre les atteintes comportent privation du droit de propriété, la conformité à la Constitution de la dépossession est subordonnée à la reconnaissance de sa nécessité publique et d'une indemnisation juste et préalable. Deux hypothèses illustrent cette situation. C'est le cas de l'expropriation ainsi que des nationalisations. De plus, le droit de propriété est mis à mal par l'usucapion qui renforce en un sens le droit au logement. L'usucapion est une règle selon laquelle toute personne qui a disposé d'un bien immobilier pendant plusieurs années, sans en être réellement propriétaire, peut par prescription acquisitive ou usucapion en acquérir la propriété. La possession du bien doit avoir duré 30 ans. Ce délai peut être abrégé pour celui qui acquiert l'immeuble de bonne foi et par un titre de propriété valable, il est alors de 10 ans lorsque le véritable propriétaire habite dans le ressort de la cour d'appel du lieu de situation du bien et de 20 ans s'il demeure en dehors.

Là ou on peut considérer que le droit au logement emporte une protection face au droit de propriété apparait durant une certaine période. Ainsi, on n’expulse pas pendant ce que l’on appelle la « trêve hivernale », soit du 1er novembre au 15 mars. Toutefois ce principe ne concerne que les biens des personnes privées car la trêve hivernale n’existe pas pour l’expulsion des occupants sans titre du domaine public, CAA Nantes, 8 février 2002 Rety. (ce qui montre que l'État ne joue pas le jeu de la trêve hivernale et utilise des moyens que les propriétaires privés ne peuvent invoquer).

Pour autant il faut voir les mécanismes de protection du droit au logement par sa valeur constitutionnelle reconnue par la décision du conseil constitutionnel du <<19 janvier 1995 : Loi relative à la diversité de l'habitat>> et par l'œuvre du législateur.

II) Les mécanismes de protection du droit au logement par la constitution et par la loi

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif social de valeur constitutionnelle (A) et cette reconnaissance du droit au logement comme étant un droit fondamental est l'œuvre du législateur (B).

A) La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent: objectif social de valeur constitutionnelle

A travers le monde, 40 % des constitutions des États font référence au droit au logement. Cette proportion se retrouve en Europe, où plusieurs catégories de pays peuvent être distingués. Il y ceux où le droit au logement décent ou convenable est mentionné dans la Constitution. C'est le cas de la Belgique qui ressort du document deux, avec son article 23, mais c'est le cas aussi de l'Espagne (article 47), de l'article 21 des Constitutions portugaise et grecque. On peut citer également la Constitution de la Finlande, la Constitution hollandaise, suédoise et enfin celle de la Pologne.
On retrouve également ceux où ce droit figure dans la Constitution de certains États fédérés (Allemagne, Espagne) et ceux où ce droit figure dans des lois ordinaires, relatives aux collectivités locales (Italie) ou plus générales sur le logement (Irlande) ou l'assistance sociale (Danemark) ou relève plus simplement de politiques sociales (Royaume-Uni).
La France se situe à mi-chemin entre ces catégories. En effet, si le droit au logement n'est pas explicitement mentionné dans la Constitution du 4 octobre 1958 ni dans le Préambule de la Constitution de 1946, il fait partie des objectifs de valeur constitutionnelle.
Le Conseil constitutionnel a en effet jugé dans sa décision <<19 janvier 1995 : Loi relative à la diversité de l'habitat>> , par référence aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 mais aussi au principe constitutionnel de la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation, que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle» et « qu'il incombe tant au législateur qu'au gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre ».
Mais plus fondamentalement, comme le souligne Paul Bouchet, c'est le fondement même du droit au logement qui a ainsi été affirmé à la fois dans la décision du Conseil constitutionnel comme à l'article premier de la loi de lutte contre les exclusions.
Sans reconnaître au droit au logement la nature d'un droit subjectif (à l'inverse du droit de l'environnement qui il a été reconnu un droit subjectif) directement invocable par les citoyens, le Conseil en fait une finalité assignée à l'action de l'État, à charge pour le Parlement et le Gouvernement de le mettre en œuvre. Et il précise que ce droit porte sur un logement décent. Sans qualifier le droit au logement de droit fondamental, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a ouvert au législateur la voie pour le consacrer, en lui permettant de limiter le droit de propriété ou la liberté contractuelle en reconnaissant par exemple au juge le pouvoir de réviser les loyers en cas de mise en location d'un logement non décent. C'est à dire que malgré le principe de libre administration des collectivités territoriales, elle permet d'imposer à ces dernières des obligations, notamment de financement et d'urbanisme en matière de logement social.
C'est ainsi que la mise en œuvre de la reconnaissance du droit au logement comme droit fondamental est le travail du législateur.

B) La reconnaissance du droit au logement comme droit fondamental : l'œuvre du législateur.

Elle s'est effectuée en plusieurs étapes, et à travers un grand nombre de lois.
L'article 1er de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs énonce que *« le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent »*.
Abrogé par la loi du 23 décembre 1986, cet article a été repris quasiment à l'identique, le terme habitat étant remplacé par celui de logement, par l'article 1er de la loi du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs qui dispose que « *le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ». <<La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement>> apporte une double précision sur ce droit en affirmant que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation »* (article 1er) et qu'il porte sur un <<logement décent>> et indépendant. Elle rattache aussi, comme le fera ensuite le droit communautaire, <<le droit au logement>> à la lutte contre l'exclusion en disposant que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ». Centré sur les personnes défavorisées, le droit au logement contribue à l'inclusion sociale et implique celui de disposer de services et d'infrastructures comme le prévoit <<le Pacte de 1966 sur les droits sociaux>>.
La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 s'inscrit dans le prolongement de la précédente. Son article 1er dispose que « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* ». Si les droits fondamentaux ont vocation à s'appliquer à tous, ses bénéficiaires prioritaires sont, selon cette loi, les personnes frappées ou menacées d'exclusion.
Enfin, l'article 1er de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable dispose que *« le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux (...) ».* Cette loi s'inscrit dans la continuité des lois précédentes à deux titre. Tour d'abord, le droit reconnu porte sur un <<logement décent>> et indépendant. De plus, il s'adresse aux personnes qui ne sont pas en mesure de se loger sans l'aide de la collectivité.
Pour autant, malgré l'abondance des lois et le rôle du législateur on ne peut que remarquer que la dignité de la personne humaine est dans certains lieux remise en question et qu'aujourd'hui encore des personnes continuent de <<dormir sur le trottoir et d'y mourir de froid>>.